



L'action publique pragmatique (la gestion des biens publics et ses passions)

Dominique Lorrain

► To cite this version:

Dominique Lorrain. L'action publique pragmatique (la gestion des biens publics et ses passions).
Revue Politique et Parlementaire, 2007, Avril-Juin (1043), pp.95-104. hal-00995599

HAL Id: hal-00995599

<https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-00995599>

Submitted on 23 May 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'action publique pragmatique (la gestion des biens publics et ses passions).

Dominique Lorrain

Centre d'étude des mouvements sociaux, CNRS-EHESS (Paris)

Article publié dans la Revue Politique et Parlementaire, n° 1043, avril-juin 2007, p. 95-104

Cette version preprint est identique à celle publiée, à l'exception des notes maintenues.

Mots clés.

Controverses, eau et assainissement, biens essentiels, budget des ménages, services publics, commodities, marché, état weberien, action publique pragmatique.

La gestion de l'eau potable par des firmes privées reste un sujet très politique, très sensible, en France comme sur la scène internationale. A dire vrai, le problème est plus général et s'applique à d'autres biens essentiels comme l'électricité, le gaz ou les transports en commun ; divers conflits récents en Amérique Latine en portent témoignage. Mais concentrons nous sur ces passions autour de la gestion de l'eau car ce secteur reste emblématique d'un service très ancien dont l'origine remonte bien avant la révolution industrielle et qui se trouve chargé de plus d'affect que des activités codées spontanément sur un registre industriel.

Il suffit d'avoir suivi les débats des forums de l'eau à Johannesburg (2002), Kyoto (2003), Mexico (2006), ou de garder en mémoire la vigueur des critiques dans plusieurs pays dès lors que se profile l'idée d'une possible intervention de firmes privées pour comprendre qu'il s'agit bien de passions, avec leurs excès et parfois de la mauvaise foi. Si le service de l'eau et de l'assainissement reste défaillant dans de nombreux pays émergents, la responsabilité n'est pas tant celle de la gestion privée qui s'applique à 5-6% de la population mondiale et pour une bonne part dans les pays industriels, que celle des opérateurs publics en place. Les tarifs pratiqués ont été trop faibles obérant de ce fait les investissements, et les réseaux n'ont pas été développés pour servir les nouveaux quartiers. Souvent l'entretien n'a pas été assuré comme il faut et les taux de fuite sont élevés. Là aussi il ne faut pas chercher une cause naturelle qui affligerait les humains mais des choix, ou des non choix, politiques. En ne pratiquant pas d'amortissement, les coûts ont été placés à un niveau artificiellement bas et, revers de la médaille, ces opérateurs publics se sont privés d'une source de financement qui leur aurait permis d'entretenir leurs réseaux sur une base régulière. Il y aurait aussi beaucoup à dire sur les sur-effectifs, la manière de recouvrer les paiements et celle de gérer l'argent public. Les différentes organisations si promptes à se mobiliser sont bien silencieuses sur ces responsabilités là.

Notre pays n'est pas en reste si l'on considère le caractère récurrent de critiques contre l'intervention de firmes privées alors qu'avec le temps les situations ont bien changé. Les rapports de la Cour des comptes sur plus de vingt ans représentent un excellent marqueur de ces défauts et des améliorations portées¹.

¹ Cour des Comptes :rapports généraux 1969, 1976, 1997, rapport particulier 2003. D. Lorrain, L. Guérin-Schneider, "Note de recherche sur une question sensible", *Flux*, n°52-53, septembre 2003, pp. 35-54. Cette note s'inscrit dans un dossier "Eau le temps d'un bilan". Réédition in la *Gazette des Communes*, août 2004.

Donnons quelques exemples de ces décalages d'horizons d'attente. Des firmes privées interviennent dans le secteur de l'eau mais revient en permanence l'interrogation pour savoir si un système public ne serait pas préférable. Ces firmes opèrent à partir de contrats locaux ajustés à des situations diverses, le système est donc moins lisible que dans un schéma national ; pointe régulièrement l'idée d'un prix unique ou d'un régulateur qui cadrerait les choses. Les consommateurs semblent satisfaits, divers sondages le montrent ; il est répondu en mobilisant un économiste célèbre "qu'il n'y a pas plus heureux qu'un consommateur ignorant". Les élus, dans l'ensemble, accordent leur confiance aux opérateurs ; ils le manifestent par l'absence de graves crises, ce qui est un signe dans un pays fonctionnant souvent sur le registre de l'affrontement², et surtout par le renouvellement des contrats ; les critiques y voient un témoignage du poids de l'oligopole et de la capture des élus. Les comparaisons de prix au niveau européen classent la France à un niveau satisfaisant, ces résultats sont établis depuis près de dix ans ; ils s'améliorent³, mais va-t-on rétorquer "ces prix masquent des rentes et ils pourraient être bien plus bas".

Tout ceci ne serait pas grave, ces affrontements pourraient être traités sur le registre amusé de l'observateur des joutes politiques, à ceci près que la situation dans les pays émergents ne relève pas d'un jeu. Des situations sont dramatiques. Derrière les statistiques du programme des Nations Unies pour le Développement ou de la Banque mondiale existe un monde réel d'humains qui souffrent, vivent dans notre temps et notre monde et n'ont pas accès au minimum des biens essentiels. Peut-être serions nous bien avisés de regarder les choses au fond, de mesurer nos passions, de nous accorder sur ce qui est raisonnable pour agir. Il y a un coût collectif à multiplier les "fausses-bonnes" idées. Au minimum elles créent des turbulences et génèrent des coûts de transaction ; au pire elles conduisent à l'inaction ce qu'un économiste du MIT a appelé le risque d'une "*Zero Sum Society*".

Une manière de traiter ces questions pourrait être de prendre point à point les critiques, de les discuter, en pensant que la juste argumentation emportera la conviction. Ce travail a été en partie fait⁴ mais cela ne change rien car le problème ne se situe pas seulement dans l'ordre du rationnel mais tout autant dans celui des croyances. Pour ces raisons, nous voudrions discuter des catégories constitutives de la question de l'eau et plus largement de l'action publique locale. L'argument soutenu est qu'une bonne partie des critiques trouvent leur source, non dans des déviances flagrantes, mais dans un décalage de catégories entre ce qui est implicitement perçu comme la "bonne" manière de faire et le résultat des observations spontanées. Bon nombre d'observateurs fonctionnent avec l'ombre portée d'un modèle de référence ; ils le projettent sur les affaires publiques locales et sur celui de la gestion de l'eau ; c'est une source de malentendus.

Quatre catégories de l'action.

Partons d'une idée simple. Etre citoyen du monde signifie en ce début du 21^{ème} siècle avoir accès à plusieurs biens essentiels : le logement, l'eau potable, l'électricité, le gaz, le transport, le téléphone et internet, le traitement des eaux usées et l'enlèvement des déchets pour garantir l'hygiène et nous ajouterons l'accès à un réseau bancaire. En utilisant le terme de bien essentiel nous introduisons une notion qui demande à être précisée.

² Marseille J., *Du bon usage de la guerre civile en France*, Perrin, Paris 2006.

³ Voir le dernier classement établi par NUS. Pour les principales conclusions : Aquae n°29, juin 2006 (Aquae est la lettre du syndicat professionnel des entreprises de services d'eau et d'assainissement; voir aussi www.spde.org). La hausse des prix a été plus mesurée que dans les autres pays sur la période 2003/06. Pour l'eau potable avec 1,41 euro/m3 la France se situe au niveau de la Finlande et de la Suède, pays aux prix les plus bas. Pour l'assainissement avec 1,35 euros/m3 la France se situe au plus bas des pays qui ont une politique de dépollution. L'enquête rend justice aussi de la question des écarts ; la dispersion entre villes de même taille est faible.

⁴ Outre le dossier "Eau le temps d'un bilan", op. cité voir Thomas A., et ali (2004). Une mesure de l'effet de la délégation sur le prix de l'eau potable en France. INRA Sciences Sociales, n° 2, juillet.

A la fin du 19^{ème} lorsque les premiers réseaux techniques apparurent dans les grandes villes – distributions d'eau potable, évacuations des eaux pluviales, tramways, chemins de fer urbains – ces activités conduisirent à élaborer une notion nouvelle : les biens publics. Les travaux des juristes et des politistes réformateurs⁵ rejoignaient une bonne partie des opinions publiques pour considérer que ces biens étaient trop importants pour relever des *biens de marché*. La puissance publique devait intervenir pour veiller au respect de principes d'égalité de traitement, d'accès pour tous et de tarification adaptée aux revenus des ménages. S'ils n'étaient pas dans le marché relevaient-ils pour autant de l'administration ? La réponse fut différente selon les pays, selon les époques et selon les secteurs. Leur organisation fut parfois celle de *l'administration directe*. Dans ce cas, les responsables et les opérateurs étaient des ministères ou des gouvernements locaux ; le financement était assuré par l'impôt et les personnels relevaient de l'administration publique.

Mais très rapidement on se rendit compte que si ces biens ne relevaient pas du marché ils ne pouvaient non plus être assimilés à l'administration directe. Il fallait trouver des ressources pour équilibrer le service ; une certaine souplesse s'avérait nécessaire dans la gestion au quotidien. Ce sont des arguments bien connus. L'important pour notre propos est de considérer que dans la plupart des pays fut inventée une catégorie nouvelle, dénommée dans le droit public français – le service public industriel et commercial – qui revient à combiner des propriétés publiques et marchandes. Nos voisins européens ont procédé de la même manière et si les mots diffèrent les catégories sont proches : dimension publique par toute une série de règles ; dimension marchande par un financement par le tarif, par la possibilité de faire appel à des opérateurs de statut privé. Cette élaboration n'a pas été immédiate ; elle découle d'une longue jurisprudence. Donc après avoir fonctionné sur une opposition binaire – l'administration directe ou le marché – ces secteurs pouvaient se penser à partir d'une troisième catégorie : les *biens publics*.

Les choses ont évolué à partir des années 1980 sous l'effet des politiques de libéralisation. Un certain nombre de réformateurs et de gouvernants, principalement aux Etats-Unis et en Angleterre, ont considéré que ces biens publics – organisés chez eux sous la catégorie des *utilities* - pourraient être plus performants avec plus de concurrence. Différentes types de réformes ont été engagées. Ce faisant, elles ont fait ressortir une quatrième catégorie qui prolonge notre fresque : celle de *commodity*. Cette notion est mal connue dans l'Europe continentale mais elle se comprend aisément dans un pays comme les Etats-Unis où la tradition politique fut celle d'un interventionnisme fédéral limité et d'un credo partagé quant aux vertus de l'entreprise⁶. Cette notion s'applique actuellement à des produits divers : l'essence, le fuel, mais aussi le coton, le blé, le zinc etc... Ces activités restent organisées par des principes de marché et par l'action de firmes privées ; mais par rapport à un marché "ordinaire" il est considéré que leur importance est telle que la puissance publique doit réglementer pour garantir certaines règles : accès dans le territoire, sécurité des approvisionnements, etc... Cette catégorie des *commodities* se place donc entre les biens publics et les biens de marché (tableau)

Cette gradation rustique entre quatre catégories peut aider à comprendre une partie des controverses actuelles. Les biens essentiels en ce début du 21^{ème} siècle ont chacun leur histoire, leur propriété et un positionnement spontané dans l'une ou l'autre de ces catégories. Le téléphone cellulaire fait partie de la dernière couche technique. Il a été conçu dans un monde industriel avec l'idée évidente d'un paiement par l'utilisateur et d'un jeu concurrentiel donnant le choix au consommateur. Dès l'origine, il s'est positionné entre bien public et commodity et rapidement les évolutions techniques, le comportement des consommateurs ont fait glisser le curseur vers les commodities.

⁵ Pour la construction du service public en France, au tournant du siècle, voir Léon Duguit le juriste ou Jules Dupuit l'ingénieur-économiste. Aux Etats-Unis, sur les réformistes du mouvement "pour le bon gouvernement" voir E. Banfield et J. Wilson, (1966), *City Politics*, Vintage books, New York.

⁶ Mathieu M., La régulation des services publics en réseaux, *Entreprises et Histoire*, n°30, 2003, pp. 115-135.

Toute autre est l'histoire du secteur de l'eau. Il existait avant la révolution industrielle de sorte que son premier positionnement s'est fait dans la catégorie de l'administration directe. C'est encore la situation dans de nombreux pays émergents. Une bonne partie des acteurs, et pas uniquement les opposants, fonctionnent avec la perception spontanée d'un bien naturel qui devrait être gratuit ou à tout le moins échapper à des principes de marché. De sorte qu'y introduire des réformes à un moment où la catégorie des commodities semble être l'horizon à atteindre ne peut qu'entraîner des craintes.

Les pays européens ont eu besoin d'un temps long, de l'ordre du demi siècle, pour construire une catégorie qui réponde aux problèmes et qui soit politiquement acceptée par tous : les biens publics. Ce rappel met en lumière comme propriété qu'une composante essentielle de l'action collective reste sa légitimité. Pour que des réformes soient possibles il ne suffit pas de mettre au point des institutions il faut clarifier les choses pour qu'il n'y ait pas méprise, faux débat. Il faut que les catégories constitutives soient comprises de tous ; ce manque ne peut que réactiver les passions.

	<u>Administration directe</u>	<u>Bien public</u>	<u>Commodity</u>	<u>Bien de marché</u>
Responsable	Etat	Acteur public	Marché/Etat	Marché
Opérateur	Public	Public/privé	privé	privé
Financement	Impôt	impôt/tarif	tarif/prix	prix

Les biens essentiels dans le budget des ménages.

Chacun a sa propre expérience du poids des biens essentiels dans son budget mais nous disposons, surtout, de grandes enquêtes nationales conduites par l'INSEE : l'enquête "budget des familles en 2001" complétée par "l'enquête sur la consommation des ménages en 2004" ; cette dernière apporte des corrections méthodologiques en introduisant les transferts redistributifs effectués par les organismes publics et elle permet aussi de mieux refléter la montée des consommations technologiques liées à la communication et aux loisirs.

Parmi les biens essentiels le premier poste est celui du logement avec **18,5%** (encadré) ; pour mémoire celui de l'alimentation est de 14,2%. La charge de logement est plus élevée pour les personnes jeunes : 23,3% pour les moins de 25 ans et autour de 20,4% pour les 25-44 ans. Cette dépense relève d'un bien de marché pour 57% des propriétaires, d'une commodity pour les 20,7% des locataires du secteur privé, d'un bien public pour les 17,3% de locataires du parc social.

Ce budget a fortement augmenté depuis 1998 date de la reprise des marchés immobiliers. Les prix ont doublé dans toutes les régions de France. Les nouveaux accédants doivent augmenter leur endettement et les durées d'emprunt se sont étendues jusqu'à 30 ans. Selon l'économiste Michel Mouillart la règle d'or était que les français investissent dans le logement 2,9 années de leur revenu ; cet effort représente presque 4 années en 2005 (le Monde "argent", 27-28 mars 2005). Malgré leur encadrement indiciaire les loyers progressent au rythme des changements de locataires ; la progression a été de 4,6% par an depuis 2000 (Fnaim, août 2006). Cette hausse du budget logement ne s'explique pas par une amélioration de la qualité du produit mais par une infériorité de l'offre par rapport à la demande. Elle ne s'explique pas, comme en 1954, par l'absence d'un système productif, le BTP français est performant. Elle résulte d'abord d'un manque de terrains à bâtir, lui même expliqué par un retard des collectivités locales à apprécier la demande et à mobiliser du sol pour produire du logement social ou des logements aidés : premier maillon de toute la chaîne qui ensuite se diffuse aux autres.

Le transport, limité aux seules dépenses automobile pour le travail, représente le second grand poste avec **8,2%** de la dépense des ménages (encadré et méthode). L'automobile relève des biens de marché et les transports en commun des biens publics. Une étude transport englobant toutes les dépenses – travail et loisir – et pour tous les modes de déplacement établit que "la part du budget que les ménages consacrent au transport est passée de 10,6% à 15,6% entre 1960 et 1989. Elle s'est stabilisée 14,9% en 2004"⁷. Le chiffre de 8,2% masque des situations très différentes selon la "dépendance automobile" des ménages. Le budget transport est bien plus faible pour les salariés des grandes villes qui peuvent utiliser un réseau de transport public subventionné. En revanche, les ouvriers et les employés des villes moyennes, des petites villes et de la France rurale ont un budget automobile élevé. Cette question des déplacements pose deux problèmes de politique publique.

Le premier problème concerne à l'évidence la justice sociale car ceux qui supportent le fardeau le plus lourd et croissant sont les ménages modestes qui ont quitté les villes centre pour échapper à la hausse des prix immobiliers. Donc ici une action publique sur le maillon foncier en 1^{ère} couronne aurait permis de réduire cette charge. Le second problème est plus compliqué et concerne la manière dont la puissance publique peut réguler un bien essentiel lorsque celui-ci est organisé comme un bien de marché. Depuis la première crise du pétrole, en 1973, l'industrie automobile a fait de grands progrès en productivité et en rendement des moteurs mais une bonne partie des gains n'a pas été répercutée en baisse de prix comme dans d'autres industries. Elle s'est trouvée effacée par une montée en qualité (sécurité, équipement). A première vue l'argument est recevable. Mais considérons un instant comme le fait Théodore Schelling les interactions dans la conduite automobile⁸. Considérons un marché avec sa segmentation. Considérons une personne qui fasse le choix d'acheter une voiture du segment inférieur, non par manque de ressources mais par préférence. Sur le réseau il va rencontrer des produits des autres segments : plus rapides, plus larges, plus lourds. Si le segment supérieur ne représente que 10% du marché, la probabilité de rencontrer ces véhicules est faible. Considérons un marketing de l'offre en faveur de ces segments avec plus de confort, plus de prestige et plus de marge. A terme, les pondérations vont changer et la probabilité pour notre automobiliste de rencontrer des véhicules "supérieurs" s'accroît. A différents moments - gestion d'une priorité, stationnement ou choc -, il va percevoir la différence des produits et la réalité de la masse en physique des solides. Donc un jour, fatigué par les agressions, ayant pu mettre sa vie en danger, ce consommateur va acheter une voiture dans le segment supérieur. Ce faisant, les pondérations entre segments changent et l'incitation à monter en gamme augmente. Autrement dit, une industrie automobile organisée comme un bien de marché, ne peut que monter en gamme car les interactions dans l'usage défavorisent le véhicule inférieur. Et donc le transport tient une grande place parmi les biens essentiels.

En troisième rang des biens essentiels on trouve le budget éclairage-chauffage pour **4,1%**. Il correspond aux dépenses d'électricité, de gaz et de combustibles. Depuis 2003, le poste chauffage a beaucoup augmenté avec la hausse du prix du pétrole qui s'est diffusée aux autres sources d'énergie primaire. Le pétrole est une commodité. L'électricité et le gaz relèvent des biens publics et leur réglementation a limité la hausse.

Le téléphone représente **1,93%** du budget des ménages. Il se positionne entre bien public et commodité. Ce poste a considérablement augmenté avec l'avènement du téléphone mobile et le phénomène devrait sans doute se poursuivre avec le "tout numérique". Le paradoxe est que d'un côté il y a bien baisse des prix - effet des nouvelles technologies et de la concurrence mais dans le même moment les pratiques consommatoires changent. Plusieurs membres d'une même famille se trouvent équipés ; des nouveaux modes de communication apparaissent comme les "short messages" et demain les images. Selon l'autorité de régulation des télécommunications, la facture moyenne d'un utilisateur de téléphone mobile était de 28,8 €/mois au début de 2005. Pour recevoir la télévision sur un portable, les "premières formules sont de 50 €/mois selon une enquête du magazine "60 millions de consommateurs". Selon l'INSEE, le budget consacré à la télévision a

⁷ Régis Arthaut, étude sur le budget transport des ménages, INSEE

⁸ Schelling T., *La tyrannie des petites décisions*, PUF, Paris, 1980.

triplé au cours des quarante dernières années. Canal + vient de franchir le seuil de 5 millions d'abonnés. Les offres d'accès au "haut débit" ont gagné 9 millions de foyers (avec un standard de 30 euros par mois). Aux coûts récurrents des abonnements et des consommations (3,99 à 4,99 euros le film commandé) viennent s'ajouter les équipements : écrans plats, télévisions 16/9, décodeurs. Comme dans l'industrie automobile les incitations de l'offre sont considérables.

Le budget eau représente 311 euros, soit **1,04%** du budget des ménages et celui des ordures ménagères **0,57%** (encadré et méthode). Ces deux secteurs relèvent des biens publics. Si la question du prix de l'eau fait souvent la une des médias, le budget de l'eau reste un poste mineur ; il a augmenté au cours des années 1990 après la mise en œuvre d'une politique d'assainissement.

En résumé, les grands postes des biens essentiels concernent le logement, le transport et le chauffage. Tous les trois sont des biens de marché ou des commodités. Ils viennent de beaucoup progresser, pourtant la réaction publique est restée assez modérée. A l'inverse, une hausse du prix de l'électricité, du gaz ou de l'eau potable de 5% déclenche les réactions. Les consommateurs vont exprimer une hypersensibilité à une hausse pour l'eau et l'assainissement qui va représenter 15 euros par an, tout en ayant un abonnement au téléphone cellulaire de 29 euros par mois, un autre abonnement à une chaîne payante de télévision, un usage immodéré de l'automobile pour de très courts déplacements et une forte consommation d'eau en bouteille. L'enquête sur le budget des familles en 2001 nous apprend ainsi que le budget des "eaux minérales, boissons gazeuses et jus" est de 190 euros, celui des boissons alcoolisées de 382 euros, celui des animaux d'agrément de 127 euros et celui des jeux de hasard de 73 euros. Et que dire des chiffres derrière la hausse de l'immobilier. Lorsqu'un bien augmente de 1000 euros par m² en cinq ans cela veut dire qu'un bien de 100 m² coûte 100 000 euros de plus. On change d'ordre de grandeur. Donc l'écart de jugement entre ce qui est considéré comme normal et excessif interroge.

Est-ce le caractère privé des opérateurs ? Leur statut privé est effectivement source de débat mais les autres secteurs aussi se trouvent largement organisés par des grandes firmes privées. Comme démontré de multiples fois les profitabilités du secteur de l'eau restent raisonnables et le pays se classe de manière très satisfaisante en regard des autres pays.

Les dépenses de logement, de transport et de téléphone, et leur hausse, sont peut être acceptées par ce que chacun y trouve un intérêt tandis que l'eau (comme les déchets) est perçue comme un coût. Avec le logement si je suis propriétaire "je m'enrichis", avec la voiture "je suis libre de circuler", avec le téléphone cellulaire "je suis moderne", tandis que pour l'eau "pourquoi ce bien naturel me coûte ?" En outre je n'ai pas le choix ; c'est une consommation incontournable ; l'opérateur a un monopole et la hausse du prix s'applique à tous, elle est visible. Dans les biens essentiels de marché – logement, transport, chauffage - la détermination du prix relève de décisions prises par des acteurs indépendants donc elle se trouve diluée et le consommateur a le sentiment d'être libre.

L'explication serait alors de dire que la réaction au prix ne tient pas seulement au poids objectif dans un budget de ménage mais à la perception de l'usager-consommateur. Ici la distinction entre bien public, commodité et bien de marché est précieuse. Les postes les plus "lourds" et qui ont le plus augmenté relèvent des biens de marché ou des commodités. Comme l'usager-consommateur se pense comme sujet rationnel il fait confiance à ses choix. Même si certains sont questionnables d'un point de vue économique il est satisfait et donc il ne les critiquera pas. Inversement, pour les biens publics même si les poids restent contenus, le même acteur ne saisit pas très bien ce qu'il gagne tandis que l'absence de choix dans l'eau réactive sa critique. La comparaison de l'eau du robinet et de l'eau en bouteille illustre cela. La seconde coûte cent fois plus cher, ou plus, mais le consommateur est satisfait.

L'action publique pragmatique⁹.

Depuis si longtemps que fonctionne la gestion déléguée en France s'il n'a pas été possible d'en expliquer l'esprit, s'il n'a pas été possible d'argumenter sur les propriétés spécifiques des biens publics et leur gestion par des firmes privées, c'est au fond que les acteurs de cette histoire, et en particulier les élus, se trouvent mal appareillés pour le faire. Nous y décelons un décalage entre une manière spontanée de penser l'action publique et la réalité des pratiques dans ce champ.

En France, le référent principal en matière d'action publique puise son héritage dans un modèle étatique, légal, rationnel : l'Etat wébérien. C'est par rapport à lui que les pratiques sont évaluées, c'est par rapport à l'implicite de cette "bonne" manière de faire que les jugements sont déployés. Il suffit de considérer le volume des travaux consacrés à la réforme de l'Etat, aux politiques publiques, aux grandes entreprises nationales. Esquissons quelques traits implicites de cette manière d'agir.

L'action publique d'Etat fonctionne à partir de constructions logiques et de principes généraux qui s'appliquent à tous. Les schémas de pensée reposent sur des architectures lisibles qui tracent des perspectives ; elles opèrent dans un mouvement allant du haut vers le bas (*top-down*). Les différents codes juridiques en sont la traduction, comme le sont les catégories emboîtées du plan comptable qui permettent d'articuler la comptabilité nationale aux écritures à la base.

Cette quête d'une totalité unificatrice est très ancienne. Elle puise ses sources dans la révolution française qui apparaît bien comme le moment fondateur. Pierre Rosanvallon parle de la "culture politique de la généralité"¹⁰. Il s'agit alors de mettre fin aux particularismes. Se construit une représentation de la Nation comme "un grand tout" qui efface les privilèges, les corps intermédiaires et toutes les différences de l'ancien régime ; ce sera l'adoption de la loi Le Chapelier du 14 juin 1791. Cette mise en équivalence des conditions particulières qui unissent l'individu à la Nation se met en œuvre par l'Assemblée et s'appuie sur la loi comme procédure d'action. Un autre héritage tient à l'importance du moment politique et à l'immédiateté des décisions politiques. Se trouvent introduit un principe de rupture qui s'oppose au réformisme et l'idée que la volonté politique peut passer au-dessus des contingences.

Par rapport à ces catégories de l'action (tableau), l'action publique locale relève d'un autre registre : l'action publique pragmatique. Elle repose sur la loi et la coutume. Elle procède d'une rationalité inductive qui part des expériences pour généraliser - on dira qu'elle est "orientée problème". C'est une modalité de l'action qui part moins des grands principes que des cas concrets. L'équilibrage entre le respect des principes généraux et les cas particuliers se fait par compromis. Cette recherche et la prise en compte du temps s'opposent à l'idée de rupture et au temps court du moment politique.

L'économie de la gestion déléguée relève d'une logique coutumière, proche de la *common law*. Le schéma est inductif et cela a des conséquences. La compréhension d'ensemble à partir des décisions de jurisprudence se fait moins aisément qu'avec une grande loi. Il n'y a pas un moment fondateur, propre à marquer les esprits mais quelques textes étalés sur le très long terme. Dans un pays marqué par un Etat puissant et interventionniste, la gestion déléguée s'est développée comme auxiliaire des collectivités locales. Or ces dernières n'ont acquis leur autonomie que récemment avec les lois de décentralisation. Autrement dit, les firmes de gestion déléguée, dans les services urbains, ont été les auxiliaires d'un acteur longtemps positionné en bas de la hiérarchie des acteurs publics, après l'Etat et les firmes publiques nationalisées.

⁹ Pour une réflexion sur les catégories d'une pragmatique de l'action collective voir les travaux de Daniel Cefaï et Louis Quéré (Cems, EHESS), en particulier leur introduction à l'oeuvre de Mead. G.H. Mead, *L'esprit, le soi et la société*, PUF, Paris, juillet 2007.

¹⁰ Rosanvallon P., *Le modèle politique français*, Seuil, Paris, 2004.

Cette place des acteurs exprimait une manière de penser l'action publique : plutôt planifiée, plutôt mue par un principe hiérarchique, plutôt relevant d'une autorité de type command-control. Par rapport à cette lecture dominante l'action publique pragmatique se trouvait décalée et sa théorie n'a jamais été développée. Les grands programmes de nationalisation ont été fondés sur des débats politiques et économiques qui justifiaient l'interventionnisme public. L'économie de la gestion déléguée s'est développée, elle, par la petite porte.

Le gouvernement local et la gestion déléguée sont coutumiers, pragmatiques, orientés problèmes et peu théorisés. Donc on ne peut en attendre qu'ils se donnent à voir sur un registre global, national et théorique. Ils sont minoritaires dans le paysage des idées et incompris car nous sommes des cartésiens, souvent des interventionnistes. Collectivement nous sommes mal à l'aise avec un système qui ne relève pas de quelques figures simples. Cet écart impensé pèse en permanence sur l'interprétation spontanée des pratiques. Bon nombre d'intervenants dans le débat public projettent la grille de lecture dominante : étatique. De leurs attentes insatisfaites, des différences observées ils déduisent des déviations. Seuls les acteurs locaux voient bien que le système délivre les services attendus. Mais ces observations éparses ne font pas système. Ce qui manque au fond c'est une grammaire simple permettant de penser et de décrire cette autre manière de faire de l'action publique.

Deux régimes de l'action publique

	Etat Wébérien	Action publique pragmatique
Rationalité Sens de la diffusion	Déductive haut/bas ou <i>top/down</i>	Inductive bas/haut ou <i>bottom/up</i>
Opérateur	Grands codes: droit, comptabilité	Coutume Jurisprudence
Principe d'identité	Universalité Fin des particularismes Construction du Tout	Situations particulières Institutions locales "orientation problème"
Temps	Principe d'immédiateté Affrontement, rupture	Prise en compte du temps Recherche du compromis

Budget des familles en 2001

Dépense totale des familles		29 963 euros
Logement (a) dont :		18,53%
Loyers réels des locataires	1 841 €	6,14%
Entretien du logement, charges (b)	409 €	1,36%
Impôts et taxes du logement (d)	538 €	1,80%
Gros travaux dans le logement	1 074 €	3,58%
Remboursement de prêts logement	1 694 €	5,65%
Transport (c)	2 450 €	8,18%
Electricité et gaz	851 €	2,84%
Combustibles	366 €	1,22%
Téléphone	580 €	1,93%
Eau (b)	311 €	1,04%
Déchets (d)	170 €	0,57%

*Source: Le budget des familles en 2001, Société, n° 29, INSEE, p. 10-11, après retraitement par l'auteur (voir méthode).
Je remercie le responsable de ces enquêtes INSEE, M. G. Forgeot, pour des discussions méthodologiques.*

Méthode.

a) Le logement. Le chiffre global de 18,53% correspond au poste logement pour les locataires et les propriétaires, en y ajoutant les charges liées. Il est cohérent avec le chiffre obtenu à partir de la comptabilité nationale (17,9%) : "La consommation des ménages en 2004", *Société*, n°40. Cette source compte distingue les loyers d'habitation "effectifs" pour 4,1% de la "dépense de consommation" et les loyers "imputés" pour 13,8%. Les premiers correspondent à la charge "effective" supportée par les ménages et n'incorporent pas les transferts (APL) dont ils bénéficient ; ces transferts sont regroupés dans un compte de "consommation individualisable des APU" qui représente 28,3% de la consommation des ménages. Les seconds correspondent à la dépense que les propriétaires auraient s'ils devaient payer un loyer (voir Société n°40, p. 37). Retenons donc une cohérence entre les sources et surtout une très grande variation selon les situations individuelles ; ce poste logement sera bien plus important pour les jeunes ménages que pour les personnes âgées.

b) Les charges. Elle se montent à 533 € en additionnant les comptes (0431) produits d'entretien et de réparation du logement, (0432) services d'entretien et de réparation du logement, (0444) charges relatives aux logements. Mais elles incorporent des charges d'eau potable dans les copropriétés. On peut en prendre la mesure en considérant que le budget eau (0443) est de 187 euros soit un montant inférieur aux chiffres admis. Nous avons calculé le budget eau à partir des données IFEN et SPDE, soit 311 euros par ménage en 2001 (cela correspond à un prix moyen de 2,59 €/m³ pour un ménage consommant 120 m³). Cela entraîne un ajout de 124 euros au poste eau de l'INSEE (187 €+124 €) et une réduction du poste de charge d'un même montant (533-124= 409 €)

c) Le budget transport (07) se monte à 3 684 euros ; cette somme correspond à tous les dépenses liées aux déplacements : services de transport de voyageurs, (073A, pour 350€), achats de moto cycles (0712, 52 €), achat de cycles (0713, 20€) et le transport automobile. Nous avons retenu les dépenses automobile d'un salarié allant à son travail en voiture, faisant 7000 km par an évalué à 0.35 €/km (selon les barèmes). Pour mémoire, 46 semaines de travail, 5j *(15+15 km) = 6 900 km. Barèmes 0,32€/km pour une Renault Clio 1.5dCi, ou une Clio 1,2. En milieu de gamme, 307 1.6 (0.42€), Golf 1.6 (0.43€) Xsara, Audi A3 (0,45€).

d) Le compte (1311A) impôts et taxes du logement inclut la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, TOM, assise sur l'impôt foncier. Nous l'avons détachée de cet impôt pour que le budget déchet ressorte. Selon les travaux de l'ADEME ce budget varie entre 40 et 95 euros par habitants, soit entre 100 et 237 € pour un ménage de 2,5 personnes. Nous avons retenu 170 euros. Le poste impôts et taxes du logement passe de 708 € à 538 € et nous introduisons un budget déchets (qui n'existe pas dans l'enquête INSEE) pour 170 euros.